RESOLUCIÓN 86/2019
del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* contra el Instituto de Cooperación con la Hacienda Local, de la Diputación de Córdoba, por denegación de información pública (Reclamación núm. 127/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó el 12 de marzo de 2018 una solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) referida a lo siguiente:

> "EXPONE
>
> "que, de conformidad con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 2 (que es de aplicación a las Administraciones Locales), artículo 12 y siguientes, sobre derecho de acceso a la información pública, y al objeto de realizar un estudio sobre las exenciones del IBI,
>
> "SOLICITA
>
> "relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) de este municipio, que estén exentos del pago del IBI, con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la

exención y titulares de los inmuebles (salvo cuando estos sean personas físicas en aplicación de la Ley de Protección de Datos, ya que son las únicas amparadas por dicha normativa, y nunca las entidades jurídicas, sean públicas o privadas).

"Dado que dicha información tiene por objeto llevar a cabo un estudio sobre el tema, se solicita que, de ser posible, se aporte dicha información en formato abierto, tal como base de datos accesible .xls, ,ods, y se remita, conforme establece la ley, al correo electrónico: *[correo electrónico del reclamante]*".

Segundo. El 16 de marzo de 2018, el Ayuntamiento remite al Instituto de Cooperación con la Hacienda Local, de la Diputación Provincial de Córdoba, la solicitud de información pública, por entender de su competencia, a los efectos de su resolución. Solicitud que consta recepcionada, el 21 de marzo de 2018, por el Instituto de Cooperación con la Hacienda Local.

Tercero. Con fecha 26 de marzo de 2018, por la Vicepresidencia del Instituto de Cooperación con la Hacienda Local, de la Diputación Provincial de Córdoba, se dictó el siguiente DECRETO:

"Presentada solicitud por el interesado, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, interesando se le facilite la relación de bienes inmuebles (rústicos y urbanos) existentes en el municipio de Lucena, que se encuentren exentos del pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención y titulares de los inmuebles (exceptuando cuando se trate de personas físicas). Se indica como finalidad de la solicitud la realización de un estudio sobre las exenciones del IBI.

"De conformidad con el Informe – Propuesta emitido por la Gerencia del Organismo, con fecha 23 de marzo de 2018, siguiendo el criterio sentado por la sentencia de fecha 28/10/2016 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Nº 5 de Madrid, confirmada en sentencia de apelación, de fecha 6/02/2017, por la Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Séptima, de la Audiencia Nacional, considerando:

"1. Que la competencia para resolver esta solicitud corresponde a la Diputación Provincial de Córdoba, a través del Instituto de Cooperación con la Hacienda Local, en virtud de delegación municipal.

"2. Que conforme a lo dispuesto en los artículos 34 i) y 95 de la Ley 58/2013, de 17 de diciembre, General Tributaria, tienen carácter reservado los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria, en los términos legalmente previstos, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los

tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos expresamente por la Ley. Debiendo entenderse esta reserva como uno de los derechos y garantías que asisten a los obligados tributarios.

"3. Que el artículo 95.3 de la mencionada Ley, impone a la Administración tributaria, la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado, exigiendo que cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, calificando el incumplimiento de esta obligación como falta disciplinar muy grave.

"4. Que la presente solicitud no se ajusta a ninguno de los supuestos expresamente previstos en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, como causa justificada que permitiría la cesión de datos de naturaleza tributaria, en atención al carácter reservado de la información solicitada.

"Atendiendo a los motivos expuestos, en ejercicio de las competencias que me han sido conferidas por delegación de la Presidencia, mediante acuerdo de fecha 30 de junio de 2015, se adopta el siguiente ACUERDO:

"PRIMERO.- Desestimar la solicitud de información de naturaleza tributaria, presentada por D. *[nombre del reclamante]*

"SEGUNDO.- Notificar la presente resolución al interesado, con expresión de los recursos que puede interponer contra la misma.

"Contra la presente Resolución, podrá interponer, con carácter potestativo, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Dicha reclamación se interpondrá en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a la notificación. O directamente recurso contencioso – administrativo, en el plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación, ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Córdoba,

"Lo que le traslado para su conocimiento y efectos oportunos".

Cuarto. El 18 de abril de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra el Decreto de 26 de marzo de 2018, antes citado, en la que el interesado alega lo siguiente:

"Solicitada información sobre bienes exentos del pago del IBI, al Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), con fecha de registro 12-03-2018, y habiéndose desestimado mi

solicitud, se reclama a este Consejo para que se proceda a facilitarse la información solicitada, conforme al derecho regulado en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno".

Quinto. Mediante escrito fechado el 26 de abril de 2018 se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. Por escrito de la misma fecha se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe al respecto, así como cuantos antecedentes, información o alegaciones tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente reclamado, el mismo día.

Sexto. El 18 de mayo de 2018, tiene entrada en el registro de este Consejo, remitido por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), copia del expediente administrativo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Antes de abordar el examen de la reclamación, hemos de señalar que según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así ha venido por lo demás a confirmarlo el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..."* (Fundamento de Derecho Sexto).

Pues bien, frente a la pretensión del interesado de conocer la relación de bienes inmuebles exentos del pago del IBI (con expresión de sus domicilios, cuantía, causa legal de la exención y titulares -excluyendo las personas físicas-), el órgano sostiene la imposibilidad de ofrecer tales datos,esgrimiendo al respecto el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria que consagra el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, (en adelante, LGT).

Según establece el apartado primero del recién citado art. 95 LGT, "*[l]os datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros*", enumerando a continuación una serie de supuestos en los que la cesión sí es posible. Y, por su parte, el apartado tercero del art. 95 LGT impone expresamente a la Administración tributaria la obligación de adoptar "*las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria".*

Así pues, hemos de examinar la procedencia de apelar al deber de confidencialidad que pende sobre la Administración Tributaria como causa suficiente para denegar la información solicitada.

Tercero. No es la primera vez que se suscita ante este Consejo la cuestión de determinar si la estricta sujeción a este deber de confidencialidad por parte del órgano reclamado puede armonizarse con la necesaria tutela que asimismo ha de brindar al derecho de acceso a la información pública. De hecho, en las Resoluciones 122/2017 a 143/2017 abordamos solicitudes idénticas a la actual, formuladas además por el mismo interesado, pero no tuvimos que entrar en el fondo del asunto porque durante la tramitación del procedimiento los correspondientes Ayuntamientos suministraron la información solicitada.

Sí tuvimos ocasión, sin embargo, de afrontar materialmente esta cuestión en la Resolución 78/2016, de 3 de agosto, entre otras muchas, en donde argumentamos que la premisa de la que debe partirse para resolver estos supuestos en que está involucrado el art. 95 LGT es:

> *"[...] que la instauración del deber de confidencialidad por parte de la Administración se orienta esencialmente a la preservación de los derechos e intereses de los obligados tributarios. Así se desprende del artículo 34.1 LGT, que, al enumerar los "Derechos y garantías de los obligados tributarios", incluye el siguiente: "i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes".*
>
> *"Por lo tanto, en buena medida, el art. 95 LGT se encarga de configurar y desarrollar el derecho al carácter reservado de los datos que ostentan los obligados tributarios..." (FJ 4º).*

Pues bien, no cabe dudar de que las personas exentas del pago del IBI son obligados tributarios y, consecuentemente, se hallan *prima facie* bajo el ámbito de cobertura de los artículos 34 y 95 LGT. Así es; por más que el concepto de exención entrañe que, pese a haberse realizado el hecho imponible, no nazca la obligación tributaria principal y, por tanto, no haya que pagar la cuota (art. 22 LGT), resulta evidente que el elenco de obligados tributarios no se circunscribe a aquellos que están llamados a satisfacer dicha obligación principal, sino que es mucho más amplio. De ahí que los beneficiarios de supuestos de exención estén mencionados de forma explícita en el listado de obligados tributarios contenido en la LGT [art. 35.2 k)].

Dicho lo anterior, es preciso tener presente que, en casos como el que nos ocupa, frente al deber de confidencialidad del art. 95 LGT –proyección del derecho de los obligados tributarios *ex* art. 34.1 i) LGT- se sitúa el derecho de acceso a la información pública, que enraíza inmediatamente en el propio texto constitucional, en cuanto plasmación del mandato establecido en el art. 105 b) CE, que impone al legislador regular "*el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*". Aún más; se trata de un derecho que, al igual que el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz [art. 20.1.d) CE], está esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la "*opinión pública libre*" (en este sentido, Resolución 42/2016, FJ 6º). Vinculación estrecha con el derecho fundamental a la libertad de información que, de forma gradual pero manifiesta, se ha ido abriendo paso en la

jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual han de interpretarse nuestros derechos fundamentales según exige el artículo 10.2 CE [baste citar algunas de las más recientes: la Sentencia *Rosiianu v. Rumanía*, de 24 de junio de 2014 (§ 64) y la Sentencia de la Gran Sala *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*, de 8 de noviembre de 2016 (especialmente, § 132 y §§ 151-169)].

Pero de esto ya era consciente el Parlamento andaluz cuando aprobó la LTPA, como lo acredita que en su Exposición de Motivos se reconozca que, con la misma, se pretende "*garantizar, conforme al artículo 20.1.d) de la Constitución Española, el derecho a recibir libremente información veraz de los poderes públicos y, conforme al artículo 105.b) de la Constitución española, el acceso de los ciudadanos a la opinión pública*" (Exposición de Motivos IV).

En suma, el sentido y alcance del art. 95 LGT han de ser reinterpretados a la luz de las nuevas exigencias impuestas a las Administraciones por la LTPA, tal y como quisimos significar en la citada Resolución 78/2016 (FJ 4º):

> *"En este marco normativo renovado por la legislación en materia de transparencia, se hace evidente que no basta –si es que alguna vez bastó- la aplicación puramente mecánica del art. 95 LGT, en sus propios términos literales, para eludir proporcionar la información solicitada. Antes al contrario, es preciso analizar y valorar, a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si y en qué medida los derechos e intereses del obligado tributario –a cuya tutela se encomienda el deber de confidencialidad de la Administración tributaria- han de prevalecer sobre el derecho de acceso a la información pública".*

Cuarto. La pretensión central del solicitante y ahora reclamante es acceder a la "relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) de este municipio que estén exentos del pago del IBI". Se trata, pues, de conocer el modo en que el órgano reclamado está aplicando el artículo 62 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLHL), así como cualquier otra normativa, como la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, en donde se contemplan las diversas exenciones que pueden establecerse en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Como es sabido, dicho art. 62 TRLHL sistematiza las exenciones posibles en cuatro categorías: enumeración de inmuebles que son directa e inmediatamente objeto de exención [apartado primero, letras a) a g)]; listado de inmuebles que han de quedar exentos, previa solicitud [apartado segundo, letras a) a c)]; posibilidad de que el correspondiente Ayuntamiento regule una exención a favor de los bienes de que

sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública (apartado tercero); y, por último, también se reconoce a las entidades municipales la potestad de establecer, por razón de eficacia y economía en la gestión recaudatoria, la exención de los inmuebles cuya cuota líquida no supere una determinada cuantía (apartado cuarto).

En línea de principio, resulta indudable la relevancia que tiene para la ciudadanía conocer el proceso de toma de decisiones de las Administraciones en materia tributaria, señaladamente cuando las mismas tienen un impacto inmediato en la recaudación, como sucede con las exenciones impositivas; incidencia recaudatoria que, muy probablemente, será significativa en casos como el presente, dada la condición de principal figura impositiva que tiene el IBI en el conjunto de la Hacienda municipal. Se hace evidente, pues, el interés público que conlleva saber la repercusión que tiene en el volumen de ingresos municipales las exenciones que, en su caso, el Ayuntamiento haya decidido establecer voluntariamente en ejercicio de su autonomía tributaria. Como es asimismo palmario el interés general que entraña para la ciudadanía conocer cómo se aplica a los casos concretos las exenciones que resultan obligatorias en virtud del TRLHL; máxime si se toma en consideración que la delimitación jurídica de algunas de ellas encierra cierta complejidad y, por ende, puede suscitar dudas su puntual aplicación en la práctica [así, por ejemplo, en relación con la exención del artículo 62.1 c) TRLHL, la STS 1538/2014, de 4 de abril de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda)].

Comoquiera que sea, debe notarse que la solicitud de la que trae causa la presente reclamación no se limitó a pedir genéricamente el acceso a los inmuebles exentos del pago del IBI, sino que precisó los datos cuyo suministro pretende, puntualizando que la relación de los inmuebles ha de hacerse "con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención y titulares de los inmuebles (salvo cuando estos sean personas físicas...)".

Es necesario, en consecuencia, conciliar esta pretensión de acceso con los intereses de los titulares de los derechos sobre los inmuebles que constituyen el hecho imponible del IBI. Y en esa tarea conciliadora puede ciertamente servir de algún auxilio hermenéutico la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario. Aunque es indudable que el objeto de la solicitud no es acceder inmediatamente a los datos obrantes en el Catastro, y por tanto no resulta de aplicación directa dicha normativa, no es menos verdad que la misma puede prestar algún apoyo en la elucidación del presente caso, dada la estrecha relación del IBI con los datos catastrales: los inmuebles que constituyen su hecho imponible son los definidos como tales por las normas reguladoras del Catastro (art. 61.3 TRLHL); la base imponible está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles (art. 65 TRLHL); y el

impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral (art. 77.5 TRLHL), cuyos datos deberán figurar en las listas cobratorias del IBI (art. 77.6 TRLHL).

Y resulta de especial utilidad a este respecto el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, TRLCI); precepto en virtud del cual "*tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción, de los bienes inmuebles individualizados*".

A la vista del elenco de estos concretos "datos protegidos" por el TRLCI, nada parece oponerse a que el órgano reclamado proporcione al solicitante la relación de los bienes inmuebles exentos del pago del IBI con indicación de su cuantía, la causa legal de la exención y el domicilio de tales bienes (puesto que el art. 51 TRLCI sólo incluye el domicilio de sus titulares entre los datos protegidos).

Una valoración diferente merece, por el contrario, la pretensión de que también se facilite información sobre los titulares de los inmuebles. Además de excluir a las personas físicas de la información a suministrar –como expresamente hace el solicitante-, tampoco procede en línea de principio identificar a las personas jurídicas titulares de los derechos sobre los bienes inmuebles declarados exentos, toda vez que el repetido art. 51 TRLCI considera un dato protegido la "*razón social*" de los que aparezcan inscritos en el catastro como titulares. Únicamente cuando se trate de bienes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales (y de los organismos y entidades de ellos dependientes), así como de los inmuebles de los Gobiernos extranjeros a los que alude el art. 62.1 e) TRLHL, puede prevalecer el derecho de acceso a la información, debiendo en consecuencia identificarse en estos supuestos a sus correspondientes titulares.

Quinto. De acuerdo con lo expuesto, el órgano reclamado ha de poner a disposición del reclamante, en la dirección electrónica consignada, la relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención, así como la titularidad de los mismos en el caso de que ésta recaiga en el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales (o en los organismos y entidades de ellos dependientes), así como en los Gobiernos extranjeros respecto de los bienes mencionados en el art. 62.1 e) TRLHL.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por *XXX* contra el Instituto de Cooperación con la Hacienda Local, de la Diputación de Córdoba, por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Instituto de Cooperación con la Hacienda Local a que, en el plazo de 30 días, a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información a la que se alude en el Fundamento Jurídico Quinto, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero